

## O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil

Liliana Lyra Jubilut\*

### Sumário

Introdução; 1 - Do pedido de refúgio; 2 - Do procedimento decisório, 3 - Da decisão afirmativa; 4 - Da decisão negativa e do recurso; Conclusão

### **Introdução**

A lei brasileira sobre refugiados<sup>1</sup> (Lei 9.474/97) decorreu do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996<sup>2</sup>, o qual demonstrou claramente o desejo do governo brasileiro de se inserir na ordem internacional no que concerne à proteção da pessoa humana.

Essa inserção é necessária no que se refere à questão dos refugiados, uma vez que este fenômeno é típico da ordem internacional; dado que, o que se pretende é garantir os direitos fundamentais a indivíduos que tenham perdido a proteção de seus Estados de origem e/ou de residência; o que somente pode ser feito por meio da asseguuração desses direitos no território de um outro Estado. Isto porque a proteção às liberdades e garantias individuais exige uma esfera na qual ela possa existir concretamente, campo este que vem a ser concretizado por meio do Estado.

---

\* LL.M. em International Legal Studies pela New York University School of Law; Mestre e Doutoranda em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo; Advogada do Centro de Acolhida para Refugiados do Convênio Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (2003-2005) e Professora Universitária.

<sup>1</sup> Cabe aqui ressaltar que existe uma corrente doutrinária que defende a inexistência do refúgio como modalidade do asilo. Para os integrantes desta teoria sempre se deve falar em asilo, e, portanto, os solicitantes de refúgio seriam, na verdade, buscadores de asilo. Tal corrente predomina no hemisfério norte, mas na América Latina entende-se que existem dois institutos assemelhados, porém diferentes: o refúgio e o asilo.

<sup>2</sup> Tal programa é hoje denominado I Programa Nacional de Direitos Humanos em função da aprovação do II Programa Nacional de Direitos Humanos em maio de 2002.

Assim, verifica-se que o que ocorre com a aplicação do instituto do refúgio é a transferência da responsabilidade de proteção do indivíduo de um Estado para a comunidade internacional, por meio de um de seus membros. Tal fato ocorre em função de a Organização das Nações Unidas [ONU]<sup>3</sup>, apesar de possuir um órgão específico para tratar do tema (o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados [ACNUR]<sup>4</sup>), não contar com um território que lhe seja próprio, no qual a proteção possa ser gozada<sup>5</sup>.

Disso decorre a importância de cada Estado da comunidade internacional incorporar em seu ordenamento jurídico a questão dos refugiados. Tal incorporação possibilita, ainda, a adaptação das regras internacionais à realidade de cada Estado permitindo uma proteção mais efetiva aos refugiados.

A incorporação do instituto do refúgio pode se dar por meio da recepção<sup>6</sup> da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados<sup>7</sup> - diplomas legais que formam a base da proteção internacional aos refugiados, decorrendo ambos da atuação do ACNUR-, e/ou, ainda, pela adoção de uma lei própria sobre o tema.

---

<sup>3</sup> A Organização das Nações Unidas é uma organização internacional interestatal que existe desde 1946, e tendo sido criada após a segunda Guerra Mundial com o intuito de impedir que as catástrofes humanitárias que ocorreram durante este conflito voltassem a existir. Doravante será referida pela sigla.

<sup>4</sup> Doravante referido pela sigla. A possibilidade de criação de um organismo específico para a questão dos refugiados decorre do artigo 22 da Carta das Nações Unidas - tratado constitutivo da ONU - que permite a estipulação pela Assembléia Geral de órgãos subsidiários para auxiliá-la em suas funções.

<sup>5</sup> Apesar disto a ajuda do ACNUR, principalmente nos aspectos financeiros e no treinamento sobre a proteção internacional dos refugiados é extremamente relevante, como se demonstrará ao longo do presente estudo.

<sup>6</sup> Recepção vem a ser o nome dado ao processo pelo qual uma norma internacional é inserida na ordem interna de um Estado passando a ter validade nesta.

<sup>7</sup> Doravante referidos como Convenção de 51 e Protocolo de 67.

A adoção de uma lei interna sobre refugiados é inclusive prevista na Convenção de 51<sup>8</sup> e no Protocolo de 67<sup>9</sup>, os quais declaram trazer tão somente os *standards* mínimos de proteção, facultando aos Estados a possibilidade de ampliá-las.

O Brasil optou por recepcionar o instituto do refúgio tanto pela ratificação<sup>10</sup> da Convenção de 51 e do Protocolo de 67, quanto pela adoção de uma lei específica: a Lei 9.474/97.

A Lei 9.474/97, elaborada conjuntamente por representantes do governo brasileiro e do ACNUR, traz as regras nacionais para a concessão de refúgio. Ela estabelece, em seu artigo 1º, os critérios pelos quais uma pessoa é reconhecida como refugiada (qualquer pessoa que tenha sofrido perda da proteção de seu Estado, e que tenha um fundado temor de perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opinião política, ou grave e generalizada violação dos direitos humanos)<sup>11</sup>, e traz o procedimento pelo qual se dará a concessão da proteção a estas pessoas.

A possibilidade de reconhecer um indivíduo como refugiado em função de grave e generalizada violação de direitos humanos não é consagrada pela Convenção de 51, sendo uma inovação da lei brasileira inspirada em 2 instrumentos regionais de proteção aos

---

<sup>8</sup> Cf. artigo 35, 2, c, que pede relatórios para os países: “ das leis, regulamentos e decretos que estejam ou entrem em vigor no que se refere aos refugiados”, demonstrando a possibilidade de adoção desses.

<sup>9</sup> Cf. artigo 2º, 2, c, com redação idêntica a do artigo supramencionado da Convenção de 51.

<sup>10</sup> A ratificação é a fase final do processo de recepção, sendo a comunicação à comunidade internacional da conclusão do processo pelo qual a norma passou a integrar o ordenamento jurídico interno. Para se chegar a esta, tem-se a assinatura da convenção (que também pode ser denominada tratado), a aprovação da mesma pelo Congresso Nacional por meio de um Decreto Legislativo, e a publicação de um Decreto de Promulgação pelo Presidente da República.

<sup>11</sup> Esse diploma legal ainda estabelece a extensão da condição de refugiado aos cônjuges, descendentes, ascendentes, e demais membros do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado e que o acompanhem o ao Brasil (conforme artigo 2º: “Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”).

refugiados: a Convenção relativa aos Aspectos dos Refugiados Africanos, da Organização da Unidade Africana, de 1969 e a Declaração de Cartagena, da Organização dos Estados Americanos de 1984. Com a inclusão deste dispositivo, a lei brasileira permite a proteção de um maior número de pessoas mostrando seu lado humanitário.

Apesar de estar completando 9 anos a lei 9.474/97 é pouco difundida em nosso território, o que significa que conseqüentemente o procedimento de concessão de refúgio também o é, fato que pode prejudicar a efetiva proteção dos refugiados no Brasil.

É precisamente uma tentativa de evitar esta situação, por meio da difusão do procedimento de concessão de refúgio no Brasil, que objetiva o presente estudo.

Em face deste objetivo, este breve estudo, limita-se a descrever os aspectos práticos da concessão de refúgio no Brasil, não tecendo considerações teóricas sobre aspectos gerais desse instituto de direito internacional<sup>12</sup> e nem análises críticas sobre o mesmo<sup>13</sup>. Na descrição do procedimento de refúgio no Brasil, este estudo abordará inicialmente o pedido de refúgio; para em seguida apresentar uma descrição do processo decisório quanto à concessão do refúgio, e tratar das hipóteses e conseqüências de decisões positivas e negativas pelo governo brasileiro do pedido de refúgio e a possibilidade de recurso.

---

<sup>12</sup> Em função deste corte epistemológico o presente trabalho será pautado por um tom simplificador, pois se entende que o mesmo pode servir como guia prático para as pessoas envolvidas na recepção dos refugiados.

<sup>13</sup> Para análises críticas e mais profundas sobre a Lei 9474/97 e o proteção dos refugiados no Brasil, verificar Jubilit, Liliana Lyra. “*O direito internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*” e Jubilit, Liliana Lyra. “Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America?” *Journal of Refugee Studies*, v. 19.n. 1, 2006, p. 22-44

## **1 - Do pedido de refúgio**

Antes de se iniciar a explicação do pedido de refúgio, cumpre apontar os 4 organismos envolvidos no mesmo, a fim de facilitar a compreensão do procedimento que leva à concessão da proteção no Brasil.

Os 4 organismos envolvidos nos pedidos de refúgio são: o ACNUR, o Comitê Nacional para Refugiados [CONARE]<sup>14</sup>, Cáritas Arquidiocesana<sup>15</sup> e o Departamento de Polícia Federal<sup>16</sup>. A função de cada um deles será apreciada ao longo da apresentação do procedimento de refúgio.

Cumpre, ainda, ressaltar que o procedimento de solicitação de refúgio é gratuito e tem caráter urgente<sup>17</sup>.

A Lei 9.474/97 prevê em seu artigo 7º que: “estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento formal cabível”.

---

<sup>14</sup> Doravante referido pela sigla.

<sup>15</sup> A Cáritas Arquidiocesana é uma organização não-governamental ligada à Igreja Católica e que atua em inúmeros projetos sociais, entre os quais a acolhida aos refugiados no Brasil; projeto que leva a cabo desde antes de existir uma política governamental sobre o tema. A acolhida aos refugiados ocorre hoje em dia com base em um acordo estabelecido com o ACNUR, nos escritórios da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo. Doravante será referida como Cáritas.

<sup>16</sup> Doravante Polícia Federal.

<sup>17</sup> Cf. artigo 47 (“Os processos de reconhecimento da condição de refugiado sério gratuitos e terão caráter urgente”).

Frente a esse artigo, verifica-se que o pedido de refúgio se inicia informalmente, com uma solicitação, a qual posteriormente será transformada em um procedimento formal<sup>18</sup>.

Essa solicitação impede que o solicitante seja deportado para o território em que sua vida ou integridade física esteja ameaçada<sup>19</sup>, mesmo que a entrada no território nacional tenha sido ilegal<sup>20</sup>.

Em tese, de acordo com o texto legal, o primeiro contato do solicitante de refúgio com um órgão brasileiro para efetivar a solicitação de refúgio deveria ser feita junto à Polícia Federal nas fronteiras, mas, na prática, tal fato não é o mais corriqueiro. Na maioria das vezes, o solicitante de refúgio chega a um dos Centro de Acolhidas para Refugiados nos escritórios da Cáritas de São Paulo e Rio de Janeiro, muito em função do temor de se

---

<sup>18</sup> O artigo 17 e o 18 também tratam do início do pedido de refúgio (Artigo 17 - “O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado” e Artigo 18 - “A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos. Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento”).

<sup>19</sup> Cf. artigo 7º, parágrafo 1º (“O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível Parágrafo 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”). Tal proibição de deportação constitui o princípio do *non-refoulement* (não-devolução) que é típico do Direito Internacional dos Refugiados.

<sup>20</sup> Cf. artigo 8º (“O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”). Cumpre ainda ressaltar que os procedimentos criminal e administrativo decorrentes de entrada ilegal ficam suspensos até a conclusão do pedido de refúgio, cf. artigo 10, caput, e parágrafos 1º e 2º (“A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem. Parágrafo 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento. Parágrafo 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal”).

dirigir à polícia<sup>21</sup> e de ser enviado para o território do qual fugiu ou, ainda, pelo desconhecimento do modo adequado para se iniciar a solicitação de refúgio. A Cáritas faz então, o atendimento inicial, explicando o procedimento de solicitação de refúgio em sua totalidade; e encaminha o solicitante à Polícia Federal.

Tal encaminhamento faz-se necessário porque a Lei 9.474/97 estipula como instrumentalização inicial do pedido de refúgio o *Termo de Declaração* a ser lavrado pela Polícia Federal<sup>22</sup>.

Esse termo traz as razões pelas quais se está solicitando refúgio e as circunstâncias da entrada do solicitante no Brasil<sup>23</sup>, além dos dados pessoais básicos dos solicitantes, tais como sua qualificação civil, e a existência ou não de cônjuge e descendentes.

Ele é relevante, não somente por iniciar formalmente o procedimento de concessão de refúgio, mas também por servir de documento para o solicitante<sup>24</sup> até que seja expedido um *Protocolo Provisório*<sup>25</sup> em seu favor.

---

<sup>21</sup> Tal postura é explicável em função da história de vida dos refugiados os quais fogem de Estados nos quais os direitos humanos não são respeitados, desrespeito este muitas vezes perpetrado pela polícia. Daí o receio de encontrar aqui um tratamento desfavorável por parte desta instituição.

<sup>22</sup> Cf. artigo 9º (“A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem”).

<sup>23</sup> Para que sejam suspensos os processos criminal e administrativo, como mencionado anteriormente, a existência do Termo de Declaração é imprescindível.

<sup>24</sup> Sua relevância é ainda maior se considerarmos que a maioria dos refugiados chega ao país desprovida de qualquer documentação, e que o número de refugiados que tem documentos, mas que entra ilegalmente no país é também extremamente grande se comparado com o total de solicitantes.

<sup>25</sup> Cf. o artigo 21, o protocolo provisório será expedido pela Polícia Federal e servirá de base legal para a estada do solicitante no Brasil até a decisão de sua solicitação, e permitirá a expedição de carteira de trabalho provisória pelo Ministério do Trabalho. A expedição do protocolo tem levado em média 20 dias (Artigo 21 “Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a

Lavrado o *Termo de Declaração* o solicitante volta à Cáritas para preencher um questionário mais aprofundado com seus dados pessoais e motivação para a solicitação de refúgio, e para que seja marcada uma entrevista com um advogado.

Uma vez preenchido o questionário, o mesmo é enviado ao CONARE para que seja expedido o mencionado *Protocolo Provisório*, que passa a ser o documento de identidade do solicitante de refúgio no Brasil até o término do procedimento de solitação de refúgio. Este documento deve pelo texto legal ser expedido para cada solicitante individualmente, mas na prática, na maioria das vezes, quando há menores de idade no grupo familiar estes são incorporados no documento dos pais e/ou responsáveis.

O procedimento nos Centros de Acolhida tem dupla função: 1) permitir o acesso pelo solicitante de refúgio a programas de assistência e integração social<sup>26</sup> e 2) verificar se o solicitante é considerado refugiado pelo ACNUR, a fim de gozar da proteção internacional<sup>27</sup>. Não tem ele força vinculante para o governo brasileiro que é a quem compete decidir sobre o pedido de refúgio em nosso território<sup>28</sup>.

---

decisão final do processo. Parágrafo 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País. Parágrafo 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos”).

<sup>26</sup> Para maiores detalhes sobre estes programas verificar Jubilit, Liliana Lyra. A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção dos refugiados in Rodrigues, Viviane Mozine; da Silva, César Augusto S. (org.) *Refugiados*, Vila Velha, 2005, p. 95-132.

<sup>27</sup> Esse reconhecimento é importante por dois aspectos principais: a possibilidade de uma ajuda financeira e de integração local do refugiado e a possibilidade de assistência para buscar um outro país de refúgio caso o governo brasileiro não aceite a sua solicitação em decisão contrária à do ACNUR; respeitando-se assim, em ambos os casos, os direitos humanos dos solicitantes.

<sup>28</sup> Como a proteção aos refugiados necessita de um território para ser efetivada como já mencionado, e como os Estados são dotados de soberania, cabe a eles a decisão de quem deve gozar de proteção em seu território.



Em função desta competência exclusiva do governo brasileiro, o solicitante de refúgio se submete a uma nova entrevista, desta vez com um representante do órgão estabelecido como competente para tal pela Lei 9.474/97: o CONARE<sup>29</sup>.

Após essa segunda entrevista, o representante do CONARE relata a mesma a um grupo de estudos prévios, formado por representantes do CONARE, do ACNUR, e da sociedade civil. Estes dois últimos baseiam seu posicionamento no parecer elaborado pelos advogados que atuam no convênio Cáritas/ACNUR/OAB. Esse grupo elabora um parecer recomendando ou não a aceitação da solicitação de refúgio. O parecer é, então, encaminhado ao plenário do CONARE<sup>30</sup>, quando será discutido e terá o seu mérito apreciado.

## **2 - Do procedimento decisório**

O CONARE é um órgão de deliberação no âmbito do Ministério da Justiça, composto por um representante de cada um dos seguintes órgãos: Ministérios da Justiça, da Saúde, das

---

<sup>29</sup> Cf. artigos 11 e 12 (Artigo 11 – “Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça” e Artigo 12 – “Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados: I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei”).

<sup>30</sup> Cf. artigos 23 e 24 (Artigo 23 – “A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade” e Artigo 24 - “Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado”).

Relações Exteriores, do Trabalho, e da Educação e Desporto, Polícia Federal, e Organização não-governamental que se dedique ao trabalho com refugiados<sup>31</sup>.

Todos os membros do CONARE são apontados pelo Presidente da República<sup>32</sup>, após a indicação dos órgãos aos quais representarão, e exercem a função sem remuneração<sup>33</sup>.

Cada representante tem direito a um voto, sendo as decisões tomadas por maioria simples<sup>34</sup>. O ACNUR tem assento nas reuniões do CONARE e tem direito a se manifestar, mas não a votar<sup>35</sup>.

Conta o CONARE com um presidente - o representante do Ministério da Justiça, o qual decide a concessão ou não do refúgio em caso de empate<sup>36</sup>. Também conta o CONARE com um coordenador encarregado de preparar os processos de solicitação de refúgio para as reuniões<sup>37</sup>.

Durante as deliberações do CONARE, o ACNUR e a Cáritas visam defender o solicitante quando o mesmo é tido como refugiado pelo parecer dos advogados do convênio.

---

<sup>31</sup> No caso brasileiro atual, ta organização vem a ser a Cáritas.

<sup>32</sup> Cf. artigo 14, parágrafo 2º (“Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem”).

<sup>33</sup> Cf. artigo 15 (“A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie”).

<sup>34</sup> Cf. artigo 16 (“O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples”).

<sup>35</sup> Cf. artigo 14, parágrafo 1º (“O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto”).

<sup>36</sup> Cf. artigo 16, parágrafo único (“Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE”).

<sup>37</sup> Cf. artigo 14, parágrafo 3º (“O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião”).

O CONARE é o órgão responsável por “analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado”.<sup>38</sup> É ele o organismo que toma todas as decisões em primeira instância quanto aos refugiados, sendo o responsável também por decidir a cessação e a perda da condição de refugiado<sup>39</sup>.

Ademais, é o CONARE responsável pela implementação das políticas públicas para os refugiados no Brasil<sup>40</sup> e por meio de suas resoluções normativas estabelece regulamentações sobre o procedimento de refúgio no Brasil visando à sua melhor implementação<sup>41</sup>.

A decisão do CONARE pode tanto acolher o pedido de refúgio, como negar a condição de refugiado ao solicitante; no primeiro caso tem-se uma decisão de reconhecimento e no segundo que uma decisão negativa.

Obviamente, dependendo do conteúdo da decisão variam as conseqüências para o solicitante de refúgio.

### **3 - Da decisão de reconhecimento**

As conseqüências da decisão de reconhecimento são tratadas no capítulo IV da Lei 9.474/97, intitulado “Da decisão, da comunicação e do Registro”, e são basicamente duas.

---

<sup>38</sup> Cf. artigo 12, inciso I.

<sup>39</sup> Cf. artigo 12, incisos II e III, com base nos capítulos I e II do título VI da lei.

<sup>40</sup> Geralmente, o CONARE atua através de resoluções normativas.

<sup>41</sup> Atualmente, existem 11 resoluções normativas, as quais abrangem, por exemplo, o formato do termo de declarações e do questionário, as condições para viagem de refugiado ao exterior e prazos procedimentais.

A primeira delas é a comunicação da decisão à Polícia Federal a fim de que esta proceda às medidas administrativas cabíveis, incluindo-se entre elas a comunicação sobre a decisão feita por essa ao órgão competente para que se proceda ao arquivamento de qualquer processo criminal ou administrativo pela entrada irregular no país<sup>42</sup>.

A segunda consequência decorre da comunicação da decisão ao solicitante de refúgio<sup>43</sup>, agora refugiado reconhecido pelo governo brasileiro, para que o mesmo seja registrado junto à Polícia Federal e possa então assinar o *Termo de Responsabilidade*<sup>44</sup> e solicitar o seu *Registro Nacional de Estrangeiro*<sup>45</sup>.

Ou seja, a partir da decisão de reconhecimento o refugiado está autorizado pelo governo brasileiro a gozar de sua proteção<sup>46</sup> e a viver em nosso território legalmente.

Cumprе ressaltar que a decisão de reconhecimento é declaratória<sup>47</sup> e não constitutiva, ou seja, que se entende que o solicitante que tem o seu pedido de refúgio reconhecido já era refugiado antes mesmo da decisão, servindo esta apenas para declarar o direito à proteção

---

<sup>42</sup> Cf. artigo 10, parágrafo 2º (“Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal”).

<sup>43</sup> Cf. artigo 28 (“No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente”).

<sup>44</sup> O termo de responsabilidade tem como modelo o anexo I da resolução normativa 3 de 01 de dezembro de 1998 do CONARE e tem como conteúdo os deveres e direitos do refugiado. Cumprе ressaltar que até a decisão do CONARE os solicitantes de refúgio se submetem à legislação de estrangeiros (na qual se destaca o Estatuto do Estrangeiro – lei 6815/80) cf. artigo 22 da Lei 9474/97 (“Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei”).

<sup>45</sup> O Registro Nacional de Estrangeiro [RNE] vem a ser a cédula de identidade permanente concedida a todos os estrangeiros residentes no país.

<sup>46</sup> Esta proteção decorre do caput do artigo 5º da Constituição Federal que determina que: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

<sup>47</sup> Cf. artigo 26 (“A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada”).

de que o mesmo já era titular anteriormente. O que faz de um indivíduo um refugiado são as condições objetivas de seu país de origem e/ou de residência habitual das quais decorram um fundado temor de perseguição, e não o ato do governo brasileiro que reconhece o pedido de refúgio.

Destaque-se, por fim, que a decisão de reconhecimento do refugiado deve ser fundamentada<sup>48</sup>.

#### **4 - Da decisão negativa e do recurso**

A regulamentação legal da decisão negativa está prevista no capítulo V da Lei 9.474/97, intitulado “Do recurso”; que prevê, como se depreende do próprio título do capítulo, a possibilidade de recurso contra a decisão proferida.

Essa possibilidade advém da exigência legal da fundamentação da decisão negativa do CONARE, fundamentação esta que deve constar da notificação entregue ao solicitante<sup>49</sup>.

O recurso não é revestido de formalidades, podendo ser elaborado pelo próprio solicitante. As únicas exigências são o fato de que deve ser dirigido ao Ministro da Justiça, no prazo de quinze dias a contar da data do recebimento da notificação, a quem caberá decidir em última instância sobre o pedido de refúgio<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Cf. artigo 26.

<sup>49</sup> Cf. artigo 29 e 31 (Artigo 29 – “No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação” e Artigo 31- “A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas”).

<sup>50</sup> Cf. artigo 13 (“O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça”).

Durante a análise do recurso o solicitante pode permanecer em território nacional, gozando das prerrogativas do protocolo provisório<sup>51</sup>.

Uma vez tomada a decisão, o Ministro da Justiça notifica ao CONARE para que o mesmo dê ciência ao solicitante e à Polícia Federal<sup>52</sup>.

Caso o recurso seja provido o solicitante é reconhecido como refugiado e passa pelo procedimento descrito anteriormente de registro junto à Polícia Federal. Caso a decisão do CONARE seja mantida, e o recurso improvido, a lei prevê que “ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade”.<sup>53</sup>

Estando sujeitos à legislação de estrangeiros, e, em sua maioria, tendo ingressado no país irregularmente, em caso de recusa definitiva os solicitantes são notificados a deixar o país<sup>54</sup>.

## **Conclusão**

---

Parágrafo único. O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE..

<sup>51</sup> Cf. artigo 30 (“Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei”).

<sup>52</sup> Cf. artigo 31.

<sup>53</sup> Cf. artigo 32 (“No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei”).

<sup>54</sup> Em função do instituto de direito internacional da deportação.

Pelo exposto, verifica-se que o Brasil ao adotar a lei 9.474/97 teve como finalidade o melhor cumprimento das obrigações que lhe foram imputadas pela ratificação da Convenção de 51 e do Protocolo de 67, tentando adequar o procedimento de solicitação de refúgio à realidade nacional.

Este diploma legal cobre os principais temas relativos aos refugiados, principalmente no que se relaciona ao procedimento pelo qual o seu pedido será analisado, e, apesar de algumas de suas disposições se afastarem da realidade prática<sup>55</sup>, em seu conjunto é ele um instrumento positivo.

As qualidades da Lei 9.474/97 encontram-se principalmente em três aspectos: (1) é um instrumento exclusivo sobre o tema dos refugiados, o que não ocorre em outros países que ou não tem regras específicas para refugiados ou as têm dentro de uma lei geral sobre imigração<sup>56</sup>, (2) traz uma definição mais abrangente do termo refugiado, possibilitando proteção a um maior número de pessoas, como mencionado e (3) traz regras de devido processo legal, mesmo em se tratando de um procedimento administrativo, com a necessidade de fundamentação da decisão e com a possibilidade de recurso.

Por essas razões, o próprio ACNUR tem apontado a lei brasileira de refugiados como paradigma da adoção de uma legislação uniforme na América do Sul.

---

<sup>55</sup> Cumpre aqui destacar que o procedimento prático de concessão de refúgio no Brasil segue todas as diretivas do ACNUR, as quais podem ser encontradas na publicação *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a o Estatuto de Refugiado - de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 1992.

<sup>56</sup> Exemplos do primeiro grupo são Uruguai e Paraguai e do segundo grupo Estados Unidos e Japão.

Desse modo, verifica-se que, no que concerne a proteção dos refugiados, o Brasil tem se esforçado para fornecer instrumentos aptos a assegurar a mais ampla proteção possível e, com isso, integrar o rol de países que colocam os direitos humanos em prática.



## **Referências Bibliográficas:**

### **I - Textos Legais**

- ONU. Carta das Nações Unidas. 1946.
- ONU. Declaração Universal dos Direitos do Homem. 1948.
- ONU. Assembléia Geral. Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. 1950. (Resolução 428 (V) de 14 de dezembro de 1950).
- ONU. ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951
- ONU. ACNUR. Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. 1967.
- OUA. Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos. 1969.
- Brasil. Constituição Federal. 1988.
- Brasil. Lei N. ° 6.815 de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro).
- OEA. Declaração de Cartagena de 1984. (Resolução OEA/Ser.1L/V/II.66)
- Brasil. Lei N. ° 9.474 de 22 de julho de 1997 (lei nacional sobre refugiados).
- Brasil. CONARE. Resoluções Normativas do Comitê Nacional para Refugiados.

### **II - Textos Doutrinários**

- ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a o Estatuto de Refugiado - de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 1992.
- FISCHER de ANDRADE, J. H. O Brasil e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos. *Pensando o Brasil*, São Paulo, n. ° 2, 1993.

- ----- . O refugiado à luz do direito internacional e do direito brasileiro. *Advogado: desafios e perspectivas no contexto das relações internacionais*, Brasília. Conselho Federal de Brasília, 1ª ed, 1997, p. 149-163.
- Jubilut, L.L. *O direito internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de São Paulo. Setembro de 2003
- ----- .A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção dos refugiados in Rodrigues, Viviane Mozine; da Silva, César Augusto S. (org.) *Refugiados*, Vila Velha, 2005, p. 95-132
- ----- . Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? *Journal of Refugee Studies*, v. 19.n. 1, 2006, p. 22-44